

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 28/02 – 2ª S**

**PROCº Nº 5/01 – AUDIT**



**Acção de Controlo Sobre a  
Fundação para a Prevenção e Segurança  
(2ª FASE)**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2002



## FICHA TÉCNICA

### ***Técnicos***

Isabel Maria Susano Gil	- Auditora
Maria João Santos	- Técnica Verificadora Superior de 1ª Classe
Ana Cristina Duarte Dias	- Técnica Superior de 2ª Classe
Antónia Nobre Pires	- Técnica Superior de 2ª Classe

### ***Coordenação e Supervisão***

Conceição Antunes	- Auditora – Coordenadora
Alvarim Lourenço	- Auditor - Chefe



## ÍNDICE

	<b>PONTOS</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	1 – 6
ÂMBITO E OBJECTIVOS	1 – 2
METODOLOGIA	3 – 5
CONTRADITÓRIO	6
<b>CONSTITUIÇÃO DO PATRIMÓNIO DA FPS</b>	7 – 23
INSTITUIÇÃO DA FPS	7 – 10
RECONHECIMENTO DA FPS	11 – 23
<b>LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS</b>	24 – 35
SERVIÇO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL	27 – 29
COMISSÃO NACIONAL ESPECIALIZADA EM FOGOS FLORESTAIS/ SERVIÇO NACIONAL DE BOMBEIROS	30 – 33
GOVERNO CIVIL DO DISTRITO DE LISBOA	34 – 35
<b>CONCLUSÕES</b>	36 – 38
<b>RECOMENDAÇÃO</b>	39
<b>DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE</b>	40 - 42
<b>ANEXO I – Quadro I</b>	
<b>ANEXO II – Mapa das Infracções Financeiras</b>	
<b>ANEXO III - Contraditório</b>	



# Tribunal de Contas

---

## INTRODUÇÃO

### Âmbito e Objectivos

1. A 2.<sup>a</sup> fase da “Acção de Controlo sobre a FPS - Fundação para a Prevenção e Segurança”, anunciada no ponto 61 do Relatório do TC - Tribunal de Contas n.º 22/2001, de 11 de Junho, teve por objectivo o exame e caracterização detalhados das transferências, do ponto de vista da legalidade e regularidade, efectuadas para a FPS pelos serviços sujeitos à jurisdição do TC, em virtude do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
2. Estão em causa 329.863 c. - contos, transferidos para a FPS entre Maio de 1999 e Dezembro de 2000 pelo SNB - Serviço Nacional de Bombeiros (4.000 c.), pelo SNPC - Serviço Nacional de Protecção Civil (6.000 c.), pela CNEFF - Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais (109.663 c.), pela DGV - Direcção-Geral de Viação (138.000 c.), pelo GCL - Governo Civil do Distrito de Lisboa (7.300 c.) e pelo FGA - Fundo de Garantia Automóvel (64.900 c.). Na verdade, o financiamento da FPS foi assegurado, em cerca de 70%, por serviços sob a tutela do MAI – Ministério da Administração Interna, provindo os restantes 30% do FGA e da PRP, Prevenção Rodoviária Portuguesa<sup>1</sup> (ver, também, Anexo I).

### Metodologia

3. Esta fase dos trabalhos incluiu o exame aprofundado da constituição do património da FPS, a recolha de documentação complementar junto dos organismos financiadores da FPS, o exame detalhado das atribuições e competências daqueles organismos e seus responsáveis, a verificação da inscrição orçamental das dotações que suportaram as transferências e a apreciação da legalidade e da regularidade da despesa pública no que respeita à respectiva assunção, autorização e pagamento. O resultado desta análise consta dos pontos 24 a 35.
4. Procurou-se obter informação actualizada quanto ao desenvolvimento das acções de investigação em curso relativamente à FPS por parte de outras entidades e foram tidos

---

<sup>1</sup> Associação de iniciativa particular sem intuítos lucrativos que não está sujeita a jurisdição do TC, por via do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



# Tribunal de Contas

---

em conta o relatório da IGAI - Inspeção-Geral da Administração Interna – Processo n.º 2/2001, de 21 de Agosto<sup>2</sup>, sobre o qual recaiu o despacho de arquivamento do Ministro da Administração Interna, em 27/08/2001 e o Parecer da PGR – Procuradoria-Geral da República n.º 2/2001, de 18 de Abril<sup>3</sup>, homologado pelo SEAI – Secretário de Estado da Administração Interna, em 06/06/2001.

5. Atentas as recomendações formuladas no ponto 68 do relatório do TC n.º 22/2001, obteve-se a informação de que na sequência do Processo Administrativo n.º 640/2001-P, da Procuradoria da República de Lisboa, para a recolha de elementos com vista à propositura de acção para a atribuição dos bens da FPS, foi instaurada a acção especial nº 180/2002, que correu seus termos no 4º Juízo Cível da Comarca de Lisboa. A sentença deste processo, proferida no dia 14 de Maio de 2002, atribuiu o único bem da FPS, um depósito bancário no montante de €278.123,10, à PRP.

## Contraditório

6. Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram notificadas as entidades identificadas na lista constante no anexo III, para se pronunciarem sobre o teor do relato de auditoria. As alegações apresentadas constantes do mesmo anexo, não suscitaram a necessidade de qualquer alteração ao conteúdo do referido relato.

## CONSTITUIÇÃO DO PATRIMÓNIO DA FPS

### Instituição da FPS

7. Nos termos do n.º 3 do art.º 185.º, do CC - Código Civil, a instituição de fundações, “...por acto entre vivos, deve constar de escritura pública...”, devendo, por outro lado, o instituidor “...especificar os bens que lhe são destinados”, de acordo com o n.º 1 do art.º 186.º do mesmo código.

---

<sup>2</sup> Teve por objectivo esclarecer a situação das empreitadas realizadas no imóvel na Quinta de Santo António.

<sup>3</sup> Teve por finalidade verificar se as fundações podem ser instituídas através da afectação de bens pertencentes a pessoas singulares ou colectivas, diferentes dos instituidores e se esses bens podem provir do Estado ou de outras entidades públicas.



# Tribunal de Contas

---

8. A FPS foi instituída em 05/05/99, constando do n.º 1 do art.º 5.º dos respectivos estatutos que é de 10.000 c. o valor da sua dotação inicial. Todavia, a auditoria apurou que, só em 19/05/99, passou a FPS a dispor de algum numerário (165 c.), na sequência da abertura, na mesma data, da sua conta bancária na CGD - Caixa Geral de Depósitos.
9. Os extractos bancários da citada conta mostram, por outro lado, que foram posteriormente efectuados sucessivos depósitos, em 01/06/99, de 160 c., em 24/06/99, de 4.000 c. e de 3.000 c. e em 28/06/99, de 10.000 c., pelo que, após liquidadas algumas despesas, o saldo em 01/07/99 (data do reconhecimento) era de 17 016 c.. Porém, nenhuma das verbas referidas se destinou à realização da dotação inicial, como comprova a documentação recolhida. Com efeito, as verbas de 160 c. e 165 c. resultaram de entregas dos fundadores, a título de empréstimos para cobrir despesas de constituição e, as restantes verbas, provieram de transferências de entidades sob a tutela do MAI destinadas a acções mais ou menos especificadas<sup>4</sup> mas, em nenhum caso, destinadas à constituição de um património inicial, propriedade da FPS. Tal entendimento é tanto mais inquestionável quanto é certo que as peças contabilísticas, relativas às contas dos exercícios de 1999 e de 2000, apresentadas pela FPS (as de 1999, aprovadas pela Assembleia de Fundadores) classificam, claramente, as verbas provenientes dos serviços do MAI na conta 74.1 - “*Subsídios destinados à exploração - Do Estado e outros entes públicos*” não estando registada a realização da dotação inicial<sup>5</sup>.
10. Assim, contrariamente ao declarado pelos fundadores, no acto de instituição da FPS, nunca esta foi dotada do seu património inicial, elemento fundamental para a obtenção do respectivo reconhecimento, cuja verificação cabia, nos termos da lei, ao MAI, como adiante melhor se verá.

---

<sup>4</sup> De acordo com os protocolos as verbas do SNPC (3.000 c.) eram destinadas à promoção e desenvolvimento de acções de prevenção e protecção civil e as da CNEFF (10.000 c.), a estudos e acções de prevenção de fogos florestais.

<sup>5</sup> Não foi escriturada a classe 5 –“Capital, reservas e resultados transitados”. Também é inapropriado o crédito de uma conta da classe 7, na base dos recebimentos, para contabilizar transferências destinadas a financiar acções concretas, ademais, determinadas por terceiros juridicamente alheios aos seus órgãos de decisão estatutários.



## Reconhecimento da FPS

11. O n.º 2 do art.º 158.º do CC dispõe que, só com o reconhecimento da autoridade administrativa – o MAI – “...as fundações adquirem personalidade jurídica...”, acto que vale “...como aceitação dos bens a elas destinados...” pela autoridade administrativa – n.º 1 do art.º 185.º do CC. Em tal acto releva, como garantia da potencialidade de realização dos fins de utilidade pública próprios às fundações, a efectiva existência de um património inicial adequado. Com efeito, dispõe o n.º 2 do art.º 188.º do CC que “...será...negado o reconhecimento, quando os bens afectados à fundação se mostrem insuficientes para a prossecução do fim visado...”.
12. O património fundacional deve, portanto, ser suficiente para garantir a produção dos meios necessários à realização dos fins para que a fundação é instituída. A permanência de tal património cuja preservação incumbe à sua entidade gestora, é uma característica essencial da própria fundação, consta de acto público (a escritura de instituição) e é garante da respectiva idoneidade financeira perante terceiros.
13. A inexistência de um património inicial autónomo inviabilizaria, pois, o reconhecimento da FPS, pelo que importa examinar seguidamente as peças documentais em que tal reconhecimento se fundamentou e o uso delas feito no respectivo procedimento.

## O requerimento de reconhecimento

14. Apresentado ao MAI em 22/06/99, o requerimento de reconhecimento integrou um documento intitulado “Situação Financeira e Patrimonial”, datado de 15/06/99 e elaborado pelo Presidente do CA - Conselho de Administração da FPS. Em tal documento refere-se que, naquela data, a “...dotação inicial de 10.000.000\$00...se encontra depositada na...Caixa Geral de Depósitos...”.
15. Ora, a auditoria constatou que, nas datas referidas (15/06/99 e 22/06/99), nem aquela quantia se encontrava depositada na conta da FSP, nem a dotação inicial realizada. Mais, como referido no ponto 9, só após o dia 22/06/99 – 3 dias antes do reconhecimento – vieram os saldos bancários da FPS a perfazer a quantia de 10.000 c. (ainda assim, não referentes nem à dotação inicial nem ao património autónomo da FPS).



16. Se ao Presidente do CA da FPS incumbia, em conformidade com o art.º 60.º do CPA – Código do Procedimento Administrativo, “...o dever de não formular pretensões ilegais, não articular factos contrários à verdade...”, a instrução do processo de reconhecimento fica manifestamente aquém do mínimo exigível à luz dos princípios administrativos consagrados no CPA. Cita-se, por todos, o do inquisitório (art.º 56.º do CPA) que deveria ter suscitado a circularização da informação sobre a situação financeira da FPS fornecida pelo requerente com a proveniente de outras fontes. As “datas valor” dos créditos da conta bancária da FPS (ver ponto 9), sendo posteriores à data da apresentação do requerimento, imporiam tal diligência.

## **O parecer que serviu de fundamento ao despacho de reconhecimento**

17. O parecer da Secretaria-Geral do MAI, sobre o qual foi exarado o despacho de concordância do Secretário-Geral em 01/07/99, refere que “... No presente momento o património da FPS é já de Esc: 17.015.830\$00, encontrando-se tal montante depositado à sua ordem na Caixa Geral de Depósitos...” e conclui “...parece pois que o património da Fundação para a Prevenção e Segurança é suficiente para a prossecução do seu escopo”.
18. Importava pois verificar, por um lado a natureza patrimonial dos 17.016 contos em depósito e, por outro lado, a existência e razoabilidade dos critérios à luz dos quais se estimara tal montante suficiente para a prossecução dos fins da FPS.
19. Ora, da documentação constante do processo examinado pelos auditores<sup>6</sup> nada consta sobre a origem e natureza dos 17.016 c. em depósito, não sendo tecnicamente possível concluir, de modo automático, que tal depósito integraria o património, livre de encargos, da FPS. Na realidade, os 10.000 c. de património inicial não tinham sido realizados – como se apurou e descreve no ponto 9 supra – e, pelo menos 13.000 c., estavam comprometidos para o pagamento de despesas com projectos ou acções concretas (ver nota de rodapé 4).
20. A questão era, porém, crucial, nos termos do próprio parecer, pois os bens e as receitas futuras “...atenta a sua natureza não podem levar-se em linha de conta para aferir a viabilidade económica da Fundação...”, e assim, “...não fazem parte da massa

---

<sup>6</sup> Designadamente a escritura de instituição, o documento intitulado “Situação Financeira e Patrimonial” e o documento bancário da conta da FPS.



# Tribunal de Contas

---

*de bens que foi dedicada e constituída pelo fundador à realização do escopo fundacional.”!<sup>7</sup>*

21. Por outro lado, o processo é absolutamente omissivo a respeito dos critérios de avaliação da suficiência do património sendo, obviamente, desproporcionado qualquer dos mencionados montantes (10.000 c. ou 17.016 c.) relativamente à prossecução dos financeiramente ambiciosos fins da FPS que envolveriam despesas anuais de centenas de milhares de contos.
22. A este respeito refere-se ainda que o *Memorando*, de 05/12/2000, da própria Secretaria-Geral do MAI<sup>8</sup> vem preconizar expressamente que o processo de reconhecimento das fundações seja instruído, entre outros elementos, “...*com a relação detalhada dos bens e valores que se encontrem afectos à Fundação, com demonstração de que aqueles são suficientes à prossecução dos fins visados...*”, sobre o qual “...*é emitido parecer jurídico na Secretaria-Geral apresentando a correspondente proposta de decisão fundamentada ao membro do Governo competente*”.
23. Na verdade, da análise do parecer antes referido não se infere que o mesmo haja sido sustentado em qualquer demonstração, o que de resto seria inviável, dada a inexistência da dotação inicial.

## **LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS**

24. Como referido no Relatório do TC mencionado no ponto 1, o SEAMAI – Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, António Armando Martins Vara, considerava a FPS um ente jurídico, capaz de ultrapassar a incapacidade de resposta em tempo útil e os elevados custos dos serviços do MAI. Os recursos financeiros da FPS, cerca de 70%, eram originários de serviços integrados nas estruturas daquele

---

<sup>7</sup> O n.º 2 do art.º 188º do CC refere “ Será igualmente negado o reconhecimento, quando os bens afectos à fundação se mostrem insuficientes para a prossecução do fim visado e não haja fundadas expectativas de suprimento da insuficiência.”

<sup>8</sup> Subscrito pelo Secretário-Geral Adjunto.



# Tribunal de Contas

---

Ministério, sendo os provenientes da CNEFF, do SNPC e da DGV transferidos por via de protocolos, dois dos quais homologados pelo SEAMAI<sup>9</sup>.

25. Tais protocolos indicavam iniciativas de carácter genérico e abrangente mas, algumas transferências<sup>10</sup>, tiveram como suporte informações que identificavam as acções concretas a realizar.
26. Indicam-se, seguidamente, as transferências que, relativamente a cada organismo financiador sujeito à jurisdição do TC, suscitaram a existência de eventuais irregularidades.

## **SNPC - Serviço Nacional de Protecção Civil**

27. O SNPC celebrou um protocolo com a FPS, no âmbito do apoio técnico e material nos domínios da prevenção e protecção civil, homologado em 24/06/99 pelo SEAMAI, ao abrigo do qual realizou duas transferências, de 3.000 c. cada, suportadas pelo seu orçamento privativo.
28. Nos termos da al. d) do art.º 14.º, *in fine*, do Dec-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho<sup>11</sup>, compete ao CA - Conselho Administrativo autorizar o pagamento das despesas do SNPC. Dos factos resulta que este preceito não foi cumprido relativamente à transferência cujo pagamento foi autorizado, em 27/03/2000, pelo Presidente do SNPC. Tal situação, é susceptível de consubstanciar a prática de infracção financeira sancionatória, prevista e punida pela al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
29. Situação análoga ocorreu com o pagamento autorizado pelo Presidente - e não pelo CA - do SNPC relativamente às despesas com a utilização de dois telemóveis (261 c.), disponibilizados à FPS. Esta situação contraria o preceituado na al. d) do art.º 14.º do Dec-Lei n.º 203/93, pelo que é susceptível de consubstanciar uma infracção financeira sancionatória prevista e punida pela al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

---

<sup>9</sup> O do SNPC e o da DGV.

<sup>10</sup> Efectuadas pela CNEFF e DGV.

<sup>11</sup> Diploma que estabelece a orgânica do SNPC, alterado pelo Dec-Lei n.º 152/99, de 10 de Maio.



# Tribunal de Contas

---

## **CNEFF - Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais / SNB – Serviço Nacional de Bombeiros**

30. A CNEFF e a FPS celebraram um protocolo de cooperação tendo como objectivo “...promover e desenvolver estudos e acções que ajudem a prevenir (...) fogos florestais...”, ao abrigo do qual foram efectuadas transferências no montante total de 109.663 c.<sup>12</sup>. A al. e), do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/91 de 21 de Março<sup>13</sup> <sup>14</sup>, faz depender dos programas aprovados pela CNEFF a concessão de apoios à investigação científica aplicada aos fogos florestais. Ora, do relatório de actividades da CNEFF de 1999, não é possível aferir que estes pressupostos tenham sido salvaguardados<sup>15</sup>. Os despachos autorizadores da despesa foram proferidos pelo SEAMAI, e os respectivos pagamentos autorizados pela Direcção do SNB<sup>16</sup>. Tais condutas violaram o disposto no art.º 13.º do Decreto com força de lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930 e o art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro<sup>17</sup>, pelo que são susceptíveis de consubstanciar infracções financeiras sancionatórias, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.
31. Acresce que, as transferências em causa foram efectuadas a partir da rubrica 04.01.04 D – “Transferências Correntes – Administrações Públicas – Administração Local – Continente – Apoio à Segurança na Floresta”, do orçamento do SNB<sup>18</sup>. Atendendo à natureza privatística da entidade destinatária da verba (a FPS), o enquadramento da despesa revela-se inadequado, à luz do classificador económico das despesas públicas<sup>19</sup>.
32. Ora, de acordo com a al. b), do art.º 13.º do Dec-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro<sup>20</sup>, o CA é o órgão competente para apreciar a execução do orçamento e analisar a situação financeira do SNB. Tal competência integra a verificação da inscrição orçamental das

---

<sup>12</sup> De 10.000 c. em 28/06/99, de 39.663 c. em 28/07/99 e de 60.000 c. em 15/10/99.

<sup>13</sup> Altera a composição e o funcionamento da CNEFF.

<sup>14</sup> Revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2001, de 27 de Fevereiro.

<sup>15</sup> Não consta do relatório de actividades da CNEFF do ano de 1999, especificamente no que respeita ao “Programa de Investigação Científica Aplicada a Incêndios Florestais” a FPS como entidade beneficiária.

<sup>16</sup> Organismo que a partir de 1998 passou a integrar no seu orçamento uma verba, proveniente do Orçamento de Estado, destinada ao funcionamento da CNEFF.

<sup>17</sup> Revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

<sup>18</sup> Ver nota de rodapé 16.

<sup>19</sup> Aprovado pelo Dec-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril, revogado pelo Dec-Lei n.º 562/99, de 21 de Dezembro.



# Tribunal de Contas

---

despesas na rubrica adequada. Não a tendo observado, o CA violou o disposto no n.º 2 do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, consubstanciando esta conduta uma eventual infracção financeira sancionatória, à luz do estipulado na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

33. As informações do Coordenador da CNEFF, mediante as quais duas transferências da CNEFF a favor da FPS, foram autorizadas pelo SEAMAI (respectivamente, 39.663 c. e 60.000 c.), continham referências a prestações de serviços a contratar com empresas também identificadas. Foi, portanto, utilizado um “expediente” para a contratação de serviços à margem do regime de realização de despesas públicas constante do Dec-Lei n.º 55/95, de 29 de Março<sup>21</sup> e do Dec-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>22</sup>, traduzindo uma prática restritiva da concorrência e violadora dos princípios reguladores da actividade dos serviços públicos, nomeadamente, os da legalidade, da igualdade, da transparência e da concorrência. Acresce que, face aos montantes em causa o referido “expediente” evitou a submissão à fiscalização prévia do TC, requerida pelos art.º 46.º e 48.º da já citada Lei n.º 98/97<sup>23</sup> dos contratos de prestação de serviços correspondentes.

## **GCL - Governo Civil do Distrito de Lisboa**

34. No orçamento do GCL para 1999, foi inscrita uma verba de 50.300 c. com o intuito formalizado de ser transferida para duas instituições particulares (Conselho Português para os Refugiados e Obra Católica Portuguesa das Migrações)<sup>24</sup>. Porém, constatou-se que o Governador Civil autorizou, por despacho de 15/09/99, a atribuição de um “subsídio” de 7.300 c. à FPS, retirado daquela verba<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Diploma entretanto revogado pelo Dec-Lei n.º 293/2000, de 17 de Novembro.

<sup>21</sup> Art.º 12.º, celebração de contrato escrito e art.ºs 31.º a 37.º, tipo e escolha de procedimentos.

<sup>22</sup> Art.º 59.º, celebração de contrato escrito e os art.ºs do Capítulo III, tipo e escolha de procedimentos.

<sup>23</sup> Montantes fixados em 35.000 c., para o ano de 1999, nos termos do art.º 84.º, da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

<sup>24</sup> Verba proveniente do orçamento da Secretaria-Geral do MAI, mediante despacho de concordância do SEAMAI, de 26/02/99, e da autorização do SEAI, Luís Manuel Parreirão, em 04/03/99.

<sup>25</sup> Consta do Processo da IGAI, n.º 24/2000, em auto de declarações, a fls. 230, que a transferência dos 7.300 c. para a FPS “resulta de uma troca de informações” entre o Chefe de Gabinete do SEAMAI e o Governador Civil do Distrito de Lisboa.



# Tribunal de Contas

---

35. Ora, a atribuição do referido “subsídio” não encontra correspondência nas competências orgânicas do Governador Civil, contempladas no Dec-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro<sup>26</sup>, no seu art.º 4.º, nem cabe nas competências que lhe tinham sido delegadas pelo Ministro da Administração Interna<sup>27</sup>. Da prática do referido acto resultam ainda violados os n.ºs 2 e 3 do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, relativos aos princípios orçamentais que determinam que as despesas públicas só podem ser executadas desde que sejam legais, se encontrem discriminadas no orçamento, tenham cabimento no correspondente crédito orçamental, obedeçam ao princípio da utilização por duodécimos e sejam justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia. A atribuição do referido subsídio é pois susceptível de enquadrar uma infracção financeira.

## CONCLUSÕES

36. A FPS não foi dotada de um património inicial e autónomo, elemento fundamental à sua instituição e à obtenção do respectivo reconhecimento, cuja verificação caberia, nos termos da lei, ao MAI. O que se verificou foi, sobretudo, a transferência de verbas efectuadas pelos serviços sob tutela do MAI para a FPS com vista à prossecução de acções concretas bem especificadas. Esta situação é claramente confirmada pelas peças contabilísticas apresentadas pela própria FPS (pontos 7 a 10).
37. No processo de concessão do reconhecimento da FPS não foi acautelada pelo MAI – à luz do processo administrativo correspondente - a demonstração da suficiência dos bens destinados à prossecução do escopo fundacional a qual era, de resto, inviável dada a inexistência, afinal, da dotação inicial (pontos 11 a 23).
38. As transferências efectuadas pelos serviços sob tutela do MAI, nos casos concretos referidos nos pontos 24 a 35, são as que se encontram feridas de irregularidades decorrentes da falta de competência dos órgãos de gestão para autorizar a realização de despesas e respectivos pagamentos.

---

<sup>26</sup> Alterado pelo Dec-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.

<sup>27</sup> Despacho n.º 518/98, proferido em 25/11/97, publicado no DR n.º 7, 2.ª Série, de 09/01/98.



## RECOMENDAÇÃO

39. Renova-se a recomendação já proferida no ponto 67 do Relatório do TC n.º 22/2001, no sentido de que deverão ser tomadas as iniciativas necessárias à definição de um quadro normativo disciplinador da criação e do funcionamento de entes fundacionais, de modo a evitar a sua utilização indevida por entidades públicas e a instituir procedimentos que assegurem a transparência da actividade administrativa, balizando-a por parâmetros de legalidade na prossecução do interesse público, só possível com a salvaguarda do princípio da independência.



## DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

### 40. Enviem-se exemplares do relatório às seguintes entidades:

- Presidente da Assembleia da República
- Primeiro Ministro
- Procurador-Geral da República
- Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata
- Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Socialista
- Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português
- Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Popular
- Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista os Verdes
- Presidente do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda
- Presidente da Comissão Parlamentar de Economia e Finanças
- Presidente da Comissão Parlamentar de Execução Orçamental
- Deputados Subscritores do Pedido de Fiscalização sobre a FPS
- Entidades ouvidas no âmbito do contraditório
- Membros Fundadores da FPS
- Juiz Conselheiro Instrutor do Inquérito 1/2001 – Conselho Superior da Magistratura
- Inspector –Geral da Administração Interna
- Directora Nacional –Adjunta da Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira
- Director do Departamento de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária

41. De harmonia com o disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei n.º 98/97, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 55.º e no n.º 1 do artigo 57.º da mesma Lei remeta-se, para efeitos de notificação, ao Ministério Público junto deste Tribunal.

42. Após cumprimento das diligências que antecedem, divulgue-se o relatório nos meios de comunicação social.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 4 de Julho de 2002

O CONSELHEIRO RELATOR,

*José de Castro de Mira Mendes*

(José de Castro de Mira Mendes)

OS CONSELHEIROS,

*José Alves Cardoso*

(José Alves Cardoso)

*António José Avérous Mira Crespo*

(António José Avérous Mira Crespo)

*Manuel Henrique de Freitas Pereira* (Vencido nos termos de  
(Manuel Henrique de Freitas Pereira) declaração de voto em  
unânime)

*Lia Olema*

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

*João Pinto Ribeiro*

(João Pinto Ribeiro)

*Carlos Manuel Botelho Moreno*

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



**Tribunal de Contas**

*Jh*

**Declaração de voto**

**Votei vencido em especial dado que na declaração de voto relativa à 1ª fase da “Acção de Controlo Sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança” (Relatório nº 22/01-2ª S) considerei essencial que o Tribunal emitisse um “juízo fundamentado e conclusivo sobre a legalidade e regularidade de cada uma das “transferências” efectuadas para a Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS) pelos diferentes serviços e organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal”, o que, na minha perspectiva, com todo o respeito pela opinião contrária, não se verifica neste relatório.**

*Manuel Henrique de Freitas Pereira*

**(Manuel Henrique de Freitas Pereira)**



# Tribunal de Contas

ANEXO I

## FINANCIAMENTO / APLICAÇÃO EM ACÇÕES - 1999/2000

Unid: Contos

Entidade	Designação	Financiamento	Aplicação
SNB	Contributo financeiro face à relevância dos fins da FPS	4.000	
CNEFF	Campanhas de sensibilização da população para a prevenção dos fogos florestais (objectivo definido no protocolo)	10.000	
	Campanha "Prevenção de incêndios florestais", TV imprensa e rádio	60.000	51.662
	Protecção da floresta contra fogos florestais -Concerto	39.663	39.663
	Sub total - CNEFF	109.663	91.325
SNPC	Apoio financeiro de acções de protecção civil (objectivo definido no protocolo)	6.000	
GCL	Subsidio para cobertura de despesas correntes	7.300	
DGV	"Estudo sobre a caracterização do sector de veículos pesados"	138.000	4.095
	"Segurança máxima -tolerância zero - Natal 1999"		66.418
	"2000-Ano da educação rodoviária brochura e mapas		18.120
	Reforço da rede de painéis e concepção de cartazes para a campanha "Cinto de segurança"		12.308
	"Segurança máxima -tolerância zero - Verão 1999"		473
	"Álcool e condução " - cartazes		6.201
	"Está na hora de dizer não ao acidente"-spots TV e rádio		5.324
	"Condução sob o efeito do álcool - Rede Nacional de Painéis" - 1.ª Fase		17.550
	"Rede tolerância zero"-manutenção		3.545
	"Estudo sobre o transporte escolar"		1.018
	Sub total - DGV		138.000
FGA	Campanha de sensibilização -público em geral	64.900	3.592
	Campanha de sensibilização -emigrantes		2.984
	"Segurança máxima - tolerância zero - TV e Rádio		34.309
	Sub total - FGA		64.900
Total do financiamento (SNB/CNEFF/SNPC/GCL/DGV/FGA)		<b>329.863</b>	<b>267.262</b>
PRP	Rede Nacional de Painéis - 1.ª Fase (reforço)	50.000	7.020
	Rede Nacional de Painéis - 2.ª Fase		17.843
	"Na estrada o álcool mata"		13.209
	"Rede tolerância zero" - manutenção		618
	"Velocidade na estrada"		12.953
Sub total - PRP	50.000	51.643	
<b>Total do Financiamento</b>		<b>379.863</b>	<b>318.905</b>



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

## ANEXO II

### INFRACÇÕES FINANCEIRAS

*Apresentam-se as situações eventualmente susceptíveis de configurar infracções financeiras*

PONTO DO RELATO	INDICAÇÃO DOS FACTOS	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	TIPIFICAÇÃO DAS INFRACÇÕES FINANCEIRAS
28 e 29	Os pagamentos da transferência autorizada em 27/03/2000 para a FPS, no montante de 3.000 c., e da despesa com a utilização dos telemóveis, no montante de 261 c., foram autorizados pelo Presidente do SNPC e não pelo Conselho Administrativo.	Al. d) do art.º 14.º do DL n.º 203/93, de 3 de Junho.	António Manuel Marques Nunes <sup>1</sup> Manuel Augusto Ruano Lacerda <sup>2</sup> Hernani Machado Duarte <sup>3</sup> Artur Francisco das Neves Freire <sup>4</sup> Maria Lídia de Jesus Alves Duarte <sup>5</sup>	Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
30 a 33	As transferências de verbas da CNEFF para a FPS, no montante de 109.663 c, foram autorizadas pelo SEAMAI, e os respectivos pagamentos pela Direcção do SNB. Porém, a CNEFF não tinha competência orgânica para o efeito, atenta a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/91, de 21 de Março.  Enquadramento da despesa inadequado, nos termos do classificador económico das despesas públicas, cuja apreciação da execução do orçamento competia ao Conselho Administrativo do SNB.	Art.º 13º do Decreto com força de Lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930.  Art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.  DL n.º 112/88, de 2 de Abril.  Al. b) do art.º 13.º do DL 418/80, de 29 de Setembro.	Armando António Martins Vara Joaquim Manuel Rebelo Marinho José da Silva Campos João Francisco Taquelim Cascada Manuel Quaresma Monginho Maria da Conceição Mano <sup>6</sup> Fernanda Landeiro Rodrigues <sup>7</sup>	Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
35	O Governador Civil de Lisboa atribuiu um “subsídio” de 7.300 c. à FPS, não tendo competência orgânica nem delegada para o efeito.	Art. 4.º do DL n.º 252/92, de 19 de Novembro.  N.ºs 2 e 3 do art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.	Alberto Manuel Avelino	Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

<sup>1</sup> De Janeiro de 1999 a Abril de 2000.

<sup>2</sup> De 1 de Janeiro a 31 Agosto de 1999.

<sup>3</sup> De 1 de Setembro de 1999 a 31 de Dezembro de 2000.

<sup>4</sup> De 1 de Janeiro a 16 de Setembro de 1999 e de 17 de Janeiro a 23 de Outubro de 2000.

<sup>5</sup> De 17 de Setembro a 31 de Dezembro de 1999 e de 24 de Outubro a 31 de Dezembro de 2000.

<sup>6</sup> De 1 de Janeiro a 6 de Agosto de 1999.

<sup>7</sup> De 6 de Agosto a 31 de Dezembro de 1999.



**Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

---



### CONTRADITÓRIO RESPOSTAS E COMENTÁRIOS CORRESPONDENTES

1. No âmbito do contraditório foram notificadas as entidades, em funções no horizonte temporal da auditoria, seguintes:
  - Ministro da Administração Interna – Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira
  - \*Secretário de Estado da Administração Interna – Rui Carlos Pereira
  - Ministro da Administração Interna – Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho
  - Ministro da Administração Interna – Fernando Manuel dos Santos Gomes
  - \*Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna – Armando António Martins Vara
  - Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna – Luís Manuel Santos Silva Patrão
  - Secretário de Estado da Administração Interna – Luís Manuel Ferreira Parreirão Gonçalves
  - \*Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna – José António Mendonça Canteiro
  - Membro Fundador - Presidente do Conselho de Administração da FPS – Major-General Alípio Emílio Tomé Falcão
  - Membro Fundador – Vogal do Conselho de Administração – José Alberto Borges
  - Membro Fundador – Vogal do Conselho de Administração – Manuel Guilherme do Nascimento Pereira Lage
  - Membro Fundador – Vogal do Conselho de Administração – Vítor Manuel Serra Mendonça Torres
  - Membro Fundador – Vogal do Conselho de Administração – Carla Sofia Pereira Portela
  - Membro Fundador – Presidente do Conselho Fiscal – Mário Manuel Vargês Gomes
  - Membro Fundador – Leonel Jorge Nogueira de Moura
  - Membro Fundador – José da Costa Caramona
  - Membro Fundador – Fernando Vítor Lopes Barreira
  - \*Presidente da Direcção e do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Bombeiros – Joaquim Manuel Rebelo Marinho
  - \*Vogal da Direcção do Serviço Nacional de Bombeiros – José Silva Campos
  - \*Vogal da Direcção do Serviço Nacional de Bombeiros – João Francisco Taquilim Cascada
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Bombeiros – Manuel Quaresma Monginho
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Bombeiros – Maria da Conceição Mano
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Bombeiros – Fernanda Landeiro Rodrigues
  - \*Coordenador da Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais – Alberto Maia Ferreira e Costa
  - \*Presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil – António Manuel Marques Nunes
  - Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Protecção Civil – Manuel Augusto Ruano Lacerda
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Protecção Civil – Hernani Machado Duarte
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Protecção Civil – Artur Francisco das Neves Freire
  - \*Membro do Conselho Administrativo do Serviço Nacional de Protecção Civil – Maria Lídia de Jesus Alves Duarte
  - \*Governador Civil do Distrito de Lisboa – Alberto Manuel Avelino

(\*) Entidades que se pronunciaram.



# Tribunal de Contas

---

2. As alegações apresentadas – que se juntam na íntegra, em anexo, assegurando a mais ampla aplicação do princípio do contraditório – não suscitaram alterações substanciais ao relato. Apresentam-se, preliminarmente, alguns comentários, sucintos mas estimados úteis à leitura do Relatório.

## **SEAI - Rui Carlos Pereira**

Salienta-se a referência feita à preparação, pelo Governo, de um conjunto de medidas legislativas que visam “*introduzir alterações no quadro normativo disciplinador da criação e do funcionamento de entes fundacionais*” cuja “*apreciação e eventual aprovação*” ficará a cargo do futuro [o actual] Governo. Esta iniciativa está, afinal, em consonância com as recomendações proferidas pelo TC, no ponto 67 do Relatório da Auditoria n.º 22/01- 2ª S.

O exponente informa que oficiou o Ministério Público junto das Varas e Juízos Cíveis de Lisboa sugerindo que o saldo da FPS fosse entregue à PRP.

**NB:** em resposta a solicitação do TC, o 4º Juízo Cível informou, entretanto, que por sentença proferida em 14 de Maio de 2002, o saldo em depósitos bancários da FPS, no montante de €278.123,10, foi atribuído à PRP.

## **SEAMAI – Armando António Martins Vara**

Pontos 30 a 33 (29 a 32 do relato)

As alegações centram-se, por um lado, na invocada natureza privada da FPS – aspecto que se analisou em sede da 1ª fase da auditoria – e, por outro, nas questões decorrentes das ilegalidades suscitadas a respeito das transferências efectuadas para a FPS. Relativamente a estas, o exponente defende que estão em causa apoios para “*acções de sensibilização da população em geral, enquadráveis ... na alínea c)*” do ponto 4 da RCM n.º 9/91, “*que não estabelece a necessidade de qualquer aprovação prévia das acções a efectuar*”. No entanto, os objectivos do protocolo que suporta as transferências em causa são, entre outros, “*promover e desenvolver estudos e acções que ajudem a prevenir os fogos florestais*” e “*inventariar carências e identificar deficiências, propondo soluções adequadas para fazer face às consequências dos fogos florestais*”. Tais objectivos enquadram-se, manifestamente, no disposto na alínea e) daquele ponto 4 onde se refere, literalmente, ser competência da CNEFF “*incentivar a investigação científica aplicada aos incêndios florestais e suas consequências, apoiando com os meios disponíveis, os programas por si aprovados.*”

Relativamente ao Decreto com força de lei n.º 18 381, refere-se que o citado diploma se mantém em vigor para todos os serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição para o Novo Regime de Administração Financeira do Estado – Dec-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, conforme dispõe o n.º 5 do art.º 2º do Dec-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio. Quanto às disposições do art.º 18º da Lei n.º 6/91, que foram desrespeitadas, salienta-se que as alegações do exponente não se referenciam às normas consignadas no citado artigo.

## **Secretário-Geral do MAI – José António Mendonça Canteiro**

Pontos 17 a 23 (16 a 22 do relato)



# Tribunal de Contas

---

Alega a falta de meios humanos e materiais para uma análise mais aprofundada no processo de reconhecimento da FPS, salientando que *“ao tempo, não se dispunha das orientações dimanadas nos pareceres da PGR, as quais ajudaram a conformar a análise ao enfoque da dotação patrimonial das fundações”* mas, tão-somente, das normas do CC sobre a matéria. Acrescenta que a Secretaria-Geral apenas podia referenciar a sua análise pelo disposto no art.º 188º do CC e que, especificamente no que concerne ao n.º 2 deste artigo, era claro que existiam fundadas expectativas de suprimento de uma eventual insuficiência patrimonial da FPS. Salaria que *“à altura, os serviços da SGMAI não eram chamados a verificar da proveniência dos bens, mas apenas, e tão-somente, se eles se encontravam afectos em nome da Fundação”*.

Na realidade, os bens considerados pela Secretaria-Geral património da FPS estavam, *ab initio*, comprometidos ao pagamento de despesas com projectos ou acções concretas. Mesmo que assim não fosse, do processo não consta documentação demonstrativa da suficiência daquele património face aos fins da FPS. O processo de reconhecimento da FPS é mesmo omissivo no que toca aos critérios de avaliação da suficiência daquele património, pressuposto porém implícito à norma do n.º 2 do art.º 188º do CC.

## **Presidente da Direcção e do CA do SNB – Joaquim Manuel Rebelo Marinho**

Pontos 30 a 33 (29 a 32 do relato)

Refere que o subsídio concedido pelo SNB à FPS foi autorizado *“no pressuposto de se tratar de uma situação inteiramente legal e regular, tanto mais que o pedido de financiamento foi veiculado pela Tutela...”*. Tal resposta não resolve, objectivamente, a questão em apreço no ponto 29 do relato. Mais adianta, o responsável, que o *“SNB não efectua a gestão financeira da CNEFF, não tem poderes de controlo nem dispõe de poderes de fiscalização”*. Ora, integrando o orçamento do SNB uma verba destinada ao funcionamento da CNEFF, tal entendimento contraria o disposto na alínea b) do art.º 13º do Dec-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que atribui ao CA do SNB competência para apreciar a execução do orçamento, nos termos referidos no ponto 31 do relato.

## **Membros do CA do SNB – Maria da Conceição Mano e Fernanda Landeiro Rodrigues**

Pontos 30 a 33 (29 a 32 do relato)

Salienta-se, apenas, que ambas as exponents afirmam não ter participado em qualquer reunião do CA onde fossem abordados assuntos relacionados com a FPS.

## **Coordenador da CNEFF – Alberto Maia Ferreira e Costa**

Ponto 31 (32 do relato)

Refere que as informações que suportaram as transferências para a FPS - propostas por si mas autorizadas pelo SEAMAI - nunca serviram para “escapar” às malhas do regime legal da contratação pública sem, contudo, apresentar elementos probatórios adicionais.

## **Presidente do SNPC – António Manuel Marques Nunes**

Pontos 28 e 29 (27 e 28 do relato)

Procura justificar o procedimento utilizado, referindo que as autorizações de pagamentos em causa se basearam em delegação de competências do CA conferidas ao respectivo Presidente. Porém, no decurso dos trabalhos de auditoria não foi facultada a respectiva delegação de competências, nem o exponente anexou o instrumento de tal delegação,



# Tribunal de Contas

---

comprovativo que sempre seria necessário examinar à luz dos princípios que definem a actuação dos órgãos colegiais.

## **Membro do CA do SNPC – Hernani Machado Duarte**

Pontos 28 e 29 (27 e 28 do relato)

Alega que o procedimento referido no relato é o habitualmente utilizado no SNPC para a autorização do pagamento de despesas. Valem, portanto, as considerações anteriormente feitas a propósito das alegações do Presidente do SNPC.

## **Membro do CA do SNPC – Artur Francisco das Neves Freire**

Pontos 28 e 29 (27 e 28 do relato)

Indica que era prática qualquer membro do CA autorizar as despesas, sendo ratificadas em acta as correspondentes autorizações de pagamento, através de mapas resumo submetidos à apreciação dos membros do CA. Porém, no decurso dos trabalhos de auditoria não foram facultados os mapas respectivos, nem o exponente os anexa nesta sede.

## **Governador Civil do Distrito de Lisboa – Alberto Manuel Avelino**

Ponto 35 (34 do relato)

O Governador Civil baseia a sua competência para atribuir o subsídio à FPS no n.º 8 do art.º 792º do C.A. - Código Administrativo, por remissão do n.º 2 do art.º 24º do Dec-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, considerando-o uma despesa inerente ao desempenho das funções do Governador Civil. Ora, aquele preceito (art.º 24.º, n.º 2) refere-se às despesas financiadas por receitas próprias consignadas quando, na realidade, o subsídio em causa foi financiado pelas dotações inscritas no OE.

Em reforço do entendimento de que o governador civil não detém competência para atribuir o subsídio em causa, vem o Dec-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto, no seu art.º 4º-A, alargar a sua competência ao conferir-lhe poder para atribuir financiamentos, mas, ainda assim, apenas a associações no âmbito do distrito.